

---

---

論 説

---

---

## 住民参加制度の展開と法的課題

豊 島 明 子

はじめに

1. 参加制度の現状

- (1) 参加制度の規範形式
- (2) 多様化する参加手続
  - 1) 審議会
  - 2) 公聴会
  - 3) パブリック・コメント
  - 4) ワークショップ
  - 5) その他の参加手続

2. 参加制度の到達点

- (1) 制度設計の基本方向
- (2) 参加の権利保障
- (3) 各参加手続の定義と相互関係

3. 参加制度の法的課題

- (1) 参加制度の基本理念の確立
- (2) 各参加手続の機能と相互関係
- (3) 参加の権利と合意形成過程の保障

おわりに

はじめに

地方自治体（以下「自治体」という。）における近年の住民参加制度（以下「参加制度」という。）は、当初は単なる理念条例にとどまるものも見られたが、その後次第に、住民参加の具体的手続までを定めるものが現れるようになって

た。そして、そこにおいては、パブリック・コメントのような単一の住民参加手続（以下「参加手続」という。）を制度化した個別的参加制度や、パブリック・コメントのみならず審議会やワークショップ等の複数の参加手続を一つの条例の中に盛り込んだ総合的参加制度の登場のように、大別して、二つの制度化の傾向が現れるに至っている。また、2005年の行政手続法（以下「手法」という。）改正による意見公募手続の制度化は、これまで上記のような個別的または総合的な参加制度を持たない自治体にも、住民参加の制度化を促しつつある。このようにして、現在までに、自治体における参加制度は、一層新たな展開を見せつつある。

このような参加制度の展開は、行政のいかなる意思決定過程においていかなる参加手続が採用されるべきかという住民参加の制度設計のあり方について、一定の到達水準を形成しつつあると見ることができよう。しかしながら、その一方で、自治体においては協働を掲げる政策が推し進められてきており、近年の参加制度の展開が、その影響を顕著に受けつつある現状も見受けられ、また、個々の参加手続の制度設計のあり方についても、種々の新たな課題を生じさせつつあるように思われる。このことは、住民参加をいかなる基本原理の下で制度化すべきかという、当該制度のあり方を方向づける根本的次元の点において、自治体間に深い溝を生じさせつつあるようにも思われる。

そこで本稿では、以上のような近年の参加制度の展開状況を踏まえ、行政法学の立場から、近年の自治体の参加制度における基本理念と個々の制度設計の現状を整理することによって、現在の参加制度の到達水準を明らかにするとともに、制度設計上の法的課題についての考察を行う。

なお、本稿が検討対象とする参加制度の概念は、地方行政の意思決定過程において広く住民に意見や情報の提出機会を保障すべきものとして制度化された、参加手続に関する諸制度を念頭に置いている。そして、ここに言う「行政の意思決定過程」とは、行政による基本的計画・規則・要綱等の政策決定がなされるに至るまでの過程を指すものとする<sup>1)</sup>。そしてさらに、本稿

では、各自治体がこのような意味における参加手続を定めた一般的制度のことを、参加制度の語で総称することとする<sup>2)</sup>。

## 1. 参加制度の現状

### (1) 参加制度の規範形式

現行の参加制度は、条例、規則または要綱のいずれかの規範形式を用いて制度化されており、規範形式は必ずしも一様ではない。総務省は、自治体におけるパブリック・コメントについて、2007年10月1日現在の制定団体数と2006年10月1日現在の制定団体数を公表している<sup>3)</sup>。これらによれば、パブリック・コメントを制定済みの都道府県および市区町村は、2007年10月1日現在で605団体(32.4%)であり、前年同日現在では371団体(19.7%)であったことと比較して、着実に増加している。しかしながら、これらの制定団体におけるパブリック・コメントの規範形式は、条例が16.5%、規則が0.8%、要綱・要領・指針等が82.6%であるため、圧倒的多数の自治体が、パブリック・コメントをインフォーマルな規範形式を用いて整備する傾向が著しいことが分かる<sup>4)</sup>。一方、同資料によると、行政手続条例の未制定団体は2団体のみであり、99.9%の自治体が条例化している。このように、行政過程における事前手続の一般法としての行政手続条例と、行政手続における参加手続の一つとしてのパブリック・コメントとでは、その整備にあたって用いられる規範形式に大きな違いが生じている。

これは、いかなる理由によるものだろうか。まず、行政手続条例の場合、1993年の行手法の立法化を受けて、この頃に一斉に各自治体において行政手続の条例化が進み、その結果、行政手続条例の制定率が極めて高水準のまま維持されているものと考えられる。これに対し、国よりもその実践や制度化が進んできたパブリック・コメントではあるが、元々、要綱等のイン

フォーマルな形式による手続の整備が一般的であったためか、2005 年行手法改正によって意見公募手続が制度化された現在もなお、依然として従来の規範形式が継続されているものと推察される。また、このことは、自治体におけるパブリック・コメントと行手法上の意見公募手続とでは、手続の構造は同様であるものの、手続の対象の面では、自治体におけるパブリック・コメントの方が意見公募手続におけるそれよりも広いという特徴がしばしば見られること等から、既存の行政手続条例の改正という立法政策を敢えて採らずに、行手法の「上乘せ」または「横出し」としての性格を併有する別の参加制度として発展する余地を残した立法政策を採用したものであるとも考えられる。自治体におけるこのような立法政策の選択は、行手法よりも広い対象事項について住民参加の機会を保障しようとするものとして積極的に評価しうる面がある。このように、参加制度の発展の観点に鑑みると、行政手続条例とは別個の制度としてパブリック・コメントを制度化する自治体の立法政策の背景には、一定の積極的側面が存在する。しかし、このように評価しうる一方で、住民参加と議会とがしばしば対置されることがあるように、行政の意思決定過程における参加手続の条例化に対しては、議会が消極的姿勢を示すことが少なくなく、これが条例化を阻む有力な要因となっていることも看過できない。しかしながら、理念的には参加制度の充実が議会にとって必要であり、かりに参加制度が形骸化しているような場合には、議会による行政統制としての参加制度の監視が期待されるべきと説く見方もあるように<sup>5)</sup>、参加手続の制度化は、議会のみならず二代表制それ自体、そして究極的には住民自治の活性化に結びつくと考えるべきであろう。このように、参加制度の発展の観点から見た場合には、行政の意思決定過程における参加手続が条例化されない背景には、積極的要因と消極的要因との双方が存在している。いずれにせよ、大多数の自治体においてインフォーマルな規範形式が用いられている以上、正式な法規範としての効力、ひいては住民参加の権利保障という面においては、根本的問題を抱えていると言わざるをえない。

## (2) 多様化する参加手続

自治体における近年の参加制度の展開の中で、参加制度における個々の手続類型は、徐々に多様化しつつある。参加手続の類型の多様化は、個々の参加手続の目的や果たしうる機能をいかに捉えるべきかという新たな問題を提起し始めていると思われる。ここでは、これらの事柄を念頭に置きつつ、現在までに登場してきた主な参加手続について、その類型と特徴を整理しておく。以下に述べるように、現行の参加制度は、審議会や公聴会のような既存の参加手続に加え、次第に、さらなる新たな参加手続を採用しつつある。このような参加手続の多様化は、各参加手続の選択基準や優劣を検討する必要性を高めている<sup>6)</sup>。そして、参加の制度化が進むにつれて、その必要性は一層高まってきたと言えよう。

### 1) 審議会

審議会は、従来から用いられてきた参加手続であり、行政の意思決定過程への住民の意見の考慮に加え、専門知識の導入や利害調整を行う手続としての特徴を持つ。審議会に対しては、従来からそのあり方について問題が認識されてきた。その第一は、委員資格としての「学識経験者」の恣意的運用や複数の審議会委員の兼任等の、委員構成の民主性および公正性の問題である。第二は、会議運営や議事資料または議事録が必ずしも公開されない等の、会議の公開性に関する問題である。そして第三は、設置根拠が要綱等であるものも多いために、そもそも審議会手続を経ることとするか否かについて広範な行政裁量が存在することである。

このような諸課題に対しては、ようやく近年になって、従来の選任方法に加えて新たに公募制を採用する例が増え、また、情報公開の進展とともに会議公開が原則化され、非公開とする場合の理由の公表までが義務づけられる等、改善が図られてきた。しかし、設置根拠が要綱等である場合も依然とし

て多い上、審議会の構成や運営が行政裁量に委ねられている場合が多く、従来から指摘されてきたような問題状況は、少なからず継続している<sup>7)</sup>。また、審議会自体の意思決定過程情報としては、議事録や、議事の録音テープ等の電磁的記録の取扱いがしばしば問題となるが、これらの各種記録媒体の作成・保存方法についても広く行政裁量に委ねられていることが多く<sup>8)</sup>、これと連動して、これら媒体の開示を通じた情報公開・提供のあり方についても行政裁量に委ねられてしまう場合がしばしば生じる。また、委員構成の面では、公募制の採用が委員選任に際して作用する行政裁量への一定の統制可能性を期待しうるものであることは認めうるものの、いかなる場合に公募制を採用すべきか否かについて、そのルールまでを制度化する例は稀であり、やはり広範な行政裁量が存在している。

## 2) 公 聴 会

公聴会は、多数の者の意見を聴く手続であり、行政と住民が一堂に会して質疑応答を交わしうる双方向的な参加手続であると言える。公聴会においても、審議会と同様に、手続を実施するか否かに関する行政裁量が広く存在する。すなわち、公聴会は、従来から行われてきた都市計画等におけるそのように、法律または条例に基づいて開催されるものもある反面、このような法的根拠なしに開催される場合もある。ただし、公聴会に関する近年の動きとして、パブリック・コメントの手続の一環として位置づけられる場合がある。したがって、もしも当該パブリック・コメントが条例上の手続として制度化されているならば、このような場合には法的根拠に基づいて公聴会が実施されることとなる。そして、その際には、事前に政策の案や関連資料等の情報提供がなされ、事後に公聴会で述べられた意見に対してその採否を理由とともに公表するところまでが保障されることとなる。

公聴会の運営に関しては、その詳細は規則に委ねられるのが一般的である。これらの規則は、通常、議長の秩序維持のための権限を明記し質疑権を議長に与える一方で、公述人にはこれを保障しないことが多く、文字通りの

意味における双方向性は確保されていない<sup>9)</sup>。また、従来から指摘されてきた問題として、公述人の選任が行政裁量に委ねられているため、恣意的運用がなされる恐れを否定できないという問題も抱えている。

### 3) パブリック・コメント

パブリック・コメントは、行政が何らかの政策決定を行う前に、当該政策の案および資料を公表し、一定の期間を設けて意見等の募集をし、提出意見の採否を理由とともに公表する参加手続である。これは、近年の各自治体において制度化が急激に進んできた新しい手続ではあるものの、国の「規制の設定又は改廃にかかる意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定)の実施がその契機であったこともあって、具体的手続に関する諸規定の標準が確立していると言えよう。パブリック・コメントは、従来から活用されてきた意見書提出手続と類似の手続であるが、提出意見の採否を理由とともに公表するところまでが義務化され、一往復半<sup>10)</sup>の手続である点が、大きく異なる。しかし、上述の公聴会のように必ずしも意見提出が一堂に会して行われるわけではないため、手続の双方向性という点では不十分な面がある上、提出された意見がいかに考慮されるかについても、大きな課題とされている。他方、自治体の web ページ上に掲載された政策の案に対する電子メールによる意見提出も可能であるため、参加の簡便性という点は、他の手続類型にはない利点であろう。また、パブリック・コメントは、意見提出の前提となる情報提供が質、量ともに豊富である点にも特徴がある。そしてさらに、自治体におけるパブリック・コメントの場合には、計画や条例案までもが対象となる等、行手法上の意見公募手続と比べて対象事項が広い点も注目される<sup>11)</sup>。

### 4) ワークショップ

ワークショップは、行政からの諮問案件に対する審議を経てとりまとめた意見を実施機関に提出する手続である点において、諮問機関としての審議会に類似している。しかし、ワークショップは、計画策定手続における素案ま

たは原案の策定段階のように、意思決定過程における極めて初期の段階において採用され、そうであるだけに諮問案件も枠組み的な内容にとどまることが多いため、審議会が一般的に果たしてきた、予め行政によって整理された論点や提示された原案に対して参考意見を述べる役割とは、質的に格段の違いがある。また、ワークショップでは、KJ法等の方法を用いて、文字通りの意味での参加者全員の参加によって合意形成に向けた自由闊達な討議が交わされる点に、もう一つの特徴が見出される<sup>12)</sup>。このこととも関連して、ワークショップでは、意思決定過程への専門知識の導入よりも、広く住民の参加を求めて意見を聴くことに主眼が置かれる傾向があり、住民の参加しやすさや学習機会としての参加が特徴として指摘されることもある。したがって、構成員の大半が住民一般によって占められることが多く、時には、構成員が必ずしも固定されていないことすらある。

#### 5) その他の参加手続

さらに、現行の参加制度では、上述の参加手続以外のものが制度化されている場合も多い。例えば、説明会、フォーラム、シンポジウム、懇談会、市民政策提案手続、アンケート調査、市民意識調査等である。これらは、各手続の名称を統一化しうるほどに普及しているとはいい難く、また、相互に名称が異なるものであっても、内容的にはかなり似通った手続であると見られるものもある。例えば、市民政策提案手続について定める自治体は複数見られるが<sup>13)</sup>、その内容は、ほぼ共通して、住民が自治体の執行機関に対して具体的な政策等の提案を行い、当該執行機関が当該提案に対する自らの考え方や検討結果を理由とともに公表する手続を指すものとされているが、提案の要件について集団で提案することを要するとするか、個人単位での提案を認めるか等の点において違いも見られる。



## 2. 参加制度の到達点

### (1) 制度設計の基本方向

近年制度化が進みつつある自治体における参加制度は、理念条例にとどまるものも存在するが、本稿が課題とする住民参加の制度設計上の課題を論ずる際には、これら以外のものに注目せざるをえない。そこで、これらを大別すると、個別的参加制度または総合的参加制度と呼ぶべき、二つのタイプに分けられる。個別的参加制度は、パブリック・コメント条例（横須賀市、宝塚市、四日市市等）のように、単一の参加手続について定める制度である。一方、総合的参加制度は、1.(2)で述べたような参加手続の諸類型のうち複数のものを、一つの制度に盛り込んだものである<sup>14)</sup>。上述のように、参加手続は、手続ごとに特徴を持ち、それが果たしうる機能は一樣ではない。それゆえ、総合的参加制度は、具体的な制度設計の仕方次第という面はあるにせよ、個々の参加手続ごとの特質を踏まえ、全体として、各参加手続を相互補完的に組み合わせることによって、より実効的な参加機会を確保しうる制度として、積極的意義を有すると評価しうる。また、総合的参加制度は、二面的法律関係における権利保護手続に主眼を置いてきた、既存の行手法または行政手続条例において長らく今後の課題とされ続けてきた、民主主義的参加手続の一般的制度化へと結実する可能性をも内包していると考えられるため、今後のわが国における行政手続の一般法としての行手法を発展させうるものとしての意義をも有すると考えられる。

### (2) 参加の権利保障

参加手続を定めた現行条例の中には、必ずしも多数ではないが、住民の権

利について明記するものが複数存在する。このような条例には、「市民は、それぞれの立場において、行政活動に参加する権利を有する」<sup>15)</sup>、「市民は、まちづくりに参加し、その成果を享受する権利を平等に有する」<sup>16)</sup>、「市民は、行政活動に参加する権利を持ちます」<sup>17)</sup>等の規定が置かれている。そもそも、住民自治の担い手である住民が、地方行政の意思決定過程に意見や情報を提出する機会を権利として保障されるべきことは、地方自治の本旨に基づく住民自治の理念に照らして、当然に要請されるべきものである。それゆえ、参加手続を定める条例は、権利として参加を保障する制度として構築されることが望ましい。しかし、その際に注意を要するのは、上に例示した諸規定のように参加の権利を明記したとして、当該条例の仕組みの全体が、参加権をいかに保障しうる仕組みとなりえているかであろう。権利として明記する以上は、その保障を可能な限り実効的なものとしなければ、単なる理念的意義しか持たない結果となる恐れがあるからである。

この点でまず注目に値するのが、参加条例に基づいて首長の附属機関を設置し、当該条例全体のあり方や個々の手続の運用に関する評価や意見を述べる権限を付与する規定の存在である。近年では、このような附属機関を置くこととする条例が多数現れている。さらに、中でも特に注目されるのが、この附属機関に苦情処理権限を与えている規定である。逗子市市民参加条例がその例であるが、同市では同条例に基づく市民参加制度審査会が「市の執行機関が実施する市民参加について市民からの苦情を受け付け、それについて審議し、必要に応じて市長に勧告等を提出すること」をその所掌事務の一つとしている（12条2項2号）。参加条例に基づいて保障される参加権は、司法的救済が一般的には容易ではないため、条例上の独自の仕組みとして、一定の権利保障の実効性を高めるための制度を設ける試みは、極めて重要であると思われる。したがって、以上のような権利保障のための仕組みの工夫を欠いた参加制度の場合には、いかなる意味において権利を保障したと見るべきか、課題を残したままである<sup>18)</sup>。

他方、現行条例では、参加を権利として保障する旨を明記する代わりに、

むしろ住民の参加の責務を明記する傾向が強い<sup>19)</sup>。その際には、住民に対して、まちづくりにおいて自らが果たすべき責任、役割または立場を自覚し、積極的に参加するよう努めなければならない旨が規定されるのが一般的である<sup>20)</sup>。このような、住民に参加する責任を課す制度設計に対しては、行政が権限を有する政策決定について責任を負うのは行政であり、参加する住民側に責任を課すとするには、法的に見れば、いかなる意味があるのか不明であると言わざるをえない<sup>21)</sup>。

このように、権利としての参加を保障することを掲げる条例と、このような規定を置かず、責任としての参加のみを掲げて制度設計を試みた条例との間には、参加制度の基本理念の次元において、深い溝が生じつつあるように思われる。責任としての参加を掲げた場合には、論理的に考えて、すでに指摘したような権利保障の実効性を高めるための制度を設ける創意工夫の試みが、同等になされうるとは言い難いように思われるからである。このような意味において、参加制度の現状は、未だ制度の基本理念という根本的次元の事柄の点で、法的には、未整理の状況が続いていると考えられる。

### (3) 各参加手続の定義と相互関係

現行の総合的参加制度においては、一つ的意思決定過程に、一つ以上の参加手続を実施すべきことや、可能な限り複数の参加手続を実施するよう努めることが、今や、標準化していると言えよう。しかし、その際には、このような趣旨を一般的に定める規定を置くのみであって、それ以上に各参加手続の関係や序列について具体的基準を定める例は少ない。また、当然のことながら、個別的参加条例においては、単一の参加手続に関する詳細な手続規定を置くものであるために、手続の詳細さは評価に値するものの、他の参加手続との関係を明記することはない。このように、現行制度上は、各参加手続の採否の基準や複数の参加手続をいかなる基準や順序で採用すべきかについて、課題を残している。

以上に述べたとおり、この点に関する現行条例の規定は未だ十分とはいえないが、一定のルール化の工夫を施す例もあるため、以下ではこれらを手がかりに、各参加手続の採否等の基準に関する現在の制度的到達水準を確認しておきたい。例えば、次のような例が注目される。石狩市行政活動への市民参加の推進に関する条例では、その施行規則において「市民参加手続の内容及び時期を定める上で考慮すべき事項の細目」を別表として定めている。この別表によると、まず全般的事項として「市民参加手続の対象となる行政活動のうち、特に重要と認められる事案については、複数の方法の市民参加手続を組み合わせるよう配慮すること」および「市民参加手続の対象となる行政活動によって重大な影響を受ける者がいることが明らかなときは、個別に意見を聴くなどの措置を講ずる場合を除き、その者が意見を表明できるような方法の市民参加手続を行うよう配慮すること」を規定している。そしてさらに、審議会、パブリック・コメント、公聴会およびワークショップについて、これを用いるか否かを決する際の考慮事項を、順に定めている。ここでは、審議会への諮問手続を用いる際の原則的な考え方として、「次のいずれかに該当し、かつ、限定された数の市民の合議による検討の結果を聞いた上で事案の処理方針を決定する必要があると認められる場合には、審議会等に付議することを原則とすること。ア その行政活動の処理方針を決定する上で専門的立場からの知見、判断等が必要と認められるとき。イ その行政活動の処理方針の決定内容について、その中立性及び客観性が特に強く求められるとき。ウ その行政活動の対象となる事案について市民の中に相反する利害が存在し、利害関係者の話し合いによりその調整が求められるとき。」と定め、さらに「広い範囲の市民に影響が及ぶ事案について審議会等に付議する場合には、次のいずれかの措置を講ずることを原則とする。ア その審議会等の構成員の公募により選考された者を加えること。イ その審議会等への付議のほか、パブリック・コメント手続を行うこと。」を定めている。パブリック・コメントについては、「他の市民参加手続を行う場合を除き、パブリック・コメント手続を行うこと」とし、「広い範囲の市民に影響が

及ぶ事案について複数の方法で市民参加手続を行うときは、その中にパブリック・コメント手続を含めることを原則とすること」を定めている。公聴会を開催することを原則とすべき場合としては「(1) 事案の処理方針の原案に対して反対意見又は賛否の意見が存在すると認められる場合、(2) 事案の処理方針を決定するに当たり、それらの意見の主張者から、意見の趣旨などを直接聴く必要があると認められる場合、(3) 対象となる事案について市民の関心が高いなどにより、意見を聴く過程を広く市民に周知する必要があると認められる場合」を明示している。そしてワークショップについては、「極めて早い時期から市民参加手続を行うことが適当と認められる場合には、ワークショップなど市民と市職員が自由な議論を行うことを通して合意形成を図るような方法の市民参加手続を行うことを検討すること」と規定している。また、このような参加手続の採否を決する際の考慮事項を定めるものではないが、幾つかの自治体では、各参加手続の目的や定義を定める中で、石狩市条例と同様の趣旨を定めたものと解される規定を置く例がある。ここでは、その一例として、西東京市市民参加条例の諸規定を参照する。西東京市条例では、「専門的・技術的知識及び経験、学識経験等に基づく審議により答申、報告等を求める場合」には「審議会等」を設置し(7条1項)、「個人の知識、経験に基づく自由な意見交換により提言等の取りまとめを求める場合」には「懇談会等」を設置し(同条2項)、「市民の多様な意見、情報、知識等を幅広く収集する必要がある場合」には「市民意見提出手続」を実施し(13条)、「課題、問題点等の説明を通して、複数の市民の意見等を収集する必要がある場合」には「市民と市及び市民同士の自由な意見交換を目的とする集まり」である「市民説明会」を開催し(17条)、「課題、問題点等の抽出と選択を通して、複数の市民との一定の合意形成を図る必要がある場合」には「市民と市及び市民同士の自由な議論により市民意見の方向性を見出すことを目的とする集まり」である「市民ワークショップ」を開催する(21条)と規定する<sup>22)</sup>。各条例ごとに参加手続の具体的類型に違いはあるものの、これらの規定は、行政の意思決定過程における参加手続の採否やこれに

関するルールのあり方を検討する上で、極めて有益なものであると考えられる。

以上のような各手続の採否に係る考慮事項や目的・定義に関する規定を踏まえると、本報告ですでに述べた4種の参加手続のうち、審議会は特に専門知識の導入に、公聴会は賛否が分かれる事案のような場合における口頭での直接的な意見聴取に、パブリック・コメントは広く住民の意見・情報等の収集に、そしてワークショップは自由な議論や早期の参加の必要性に主眼が置かれる傾向があることが分かる。

しかし、これまでに見てきたように、そもそも、いかなる参加手続を一つの参加制度の中に盛り込むべきかについても、明確な基準が存在するとは言いがたい。したがって、現状においては、上述の審議会、公聴会、パブリック・コメントおよびワークショップという4種の参加手続を制度化することが少なくとも標準的水準であると言え、これらを装備した条例制定が望ましいと言えそうである。しかし、その場合であっても、すでに指摘したように、これら4種の参加手続にいかなる機能を持たせることとし、これらの諸機能に基づいていかなる手続といかなる手続とを重ねて実施することとすべきかについては、依然として曖昧な点があり、さらなる検討を要する課題である。

### 3. 参加制度の法的課題

#### (1) 参加制度の基本理念の確立

参加手続を制度化する際には、まず、制度の基本理念を確立することが必要である。そしてその際には、行政の意思決定過程への参加を住民の権利として保障するという基本理念に基づくことが重要であると考えられる。行政の意思決定を公正で開かれた民主主義的なものとするためには、その過程に参加する住民の地位は、法的権利として明確に位置づけられるべきであるか

らである。そのためには、単に参加の権利を明文化するのみではなく、上述のような苦情解決手続を盛り込む等の権利保障の実効性を高める制度や、参加手続の実施についての行政裁量が働く余地を可能な限り限定しうる制度を盛り込むことが不可欠である。また、このことは、参加手続の制度化が、これまで行政が特定の制度に基づかずにその都度の判断に基づいて実施してきた参加手続の実施に係る行政裁量に一定の方向づけを与え、一定の要件の下では実施を義務づけるという意義があるという点にも関わっている。

ただし、参加を権利として保障しようとする場合には、参加を住民の責任として位置づける規定の扱いが問題となる。この問題に対し、まず少なくとも指摘しうることは、行政が決定権限を有する事項について参加の責任を明記することは、法的に見れば、意味を持たないという点である。そして、権利としての参加の規定抜きに、責任としての参加を明記することは、制度の基本理念との関係においてもバランスを欠いているのではないかという点である。自治の担い手である住民による積極的参加の姿勢が望ましいことは勿論であるが、それは、決定権限を有する行政が自らの意思決定過程への参加機会を参加手続という形で保障する義務を負い、住民にはこれに参加する権利を有するという法的関係の保障がなされた上での理念であるべきではなかろうか。

また、責任としての参加を定める規定は、上述のとおり、自らが果たすべき責任、役割または立場を自覚し、積極的に参加するよう努めなければならないとする旨の定めであることが一般的である。このような、自らが果たすべき責任や役割の自覚というフレーズは、近年の協働を掲げる条例が、協働について一般に行っている「自らの果たすべき役割を自覚して対等の立場で協力し、補完し合うこと」等の定義とも重なり合う。ここで、協働を掲げた諸制度の問題に立ち入ることは、本稿の検討範囲を超えるものであるが、参加の権利保障を参加制度の基本理念に掲げるべきとする筆者の立場に関連する限りで、次の一点のみを指摘しておきたい。行政の意思決定過程への住民参加は、権利としての参加保障を基本理念として構成しうるが、他方、上記

のような協働においては、対等の立場で相互の役割を各々が自覚して活動することが想定されているためか、権利としての協働という制度は一般に構想されない<sup>23)</sup>。このような理解が正しいとすれば、参加制度の基本理念として「協働の理念に基づく参加」というような制度設計は、法的に見れば、極めて奇妙な印象を持たざるをえない。このように、住民の自覚を促し責任を持つべきとする協働と権利としての参加との法的関連は、一つの論点であると思われる。

## (2) 各参加手続の機能と相互関係

行政法学における住民参加の機能に関する先行研究によれば、住民参加の果たすべき機能として、① 民主化の機能、② 人権保障の機能、③ 合理性の機能という三つを挙げるもの<sup>24)</sup>や、「住民参加自体に認められる積極的効果」に着眼した住民参加の機能として ① 手続形式保障機能、② 情報収集機能、③ 説得的機能、④ 権利利益保護機能、⑤ 争点整理機能、⑥ 行政の遂行促進機能という六つを挙げるものがある<sup>25)</sup>。参加手続を総合的参加制度として制度化しようとする場合には、2.(3)で述べたとおり、各参加手続相互の関係をいかに規定すべきかが問題となる。そして、その際に参照したように、幾つかの総合的参加制度においては、考慮事項や各手続の目的を規定することを通じて、すでにこれを試みているものが散見される。そこで、これらの条例上の試みと先行研究によって提示された住民参加の機能とを関連づけながら、本稿で取り上げた4種の参加手続について、その機能の整理を試みると、およそ次のように理解されるであろう。

まず、先行研究が提示した民主化機能は、その手続の特徴には上述のように差異が存するものの、いずれの参加手続についても実現されるべきものであると考えられる。したがって、この機能については、いずれの手続がこの機能を有するのではなく、この機能を発揮しうる参加手続たりうるためには、いかなる手続の具体的仕組みが用意されねばならないかという観点から



不断の模索が求められるものと思われる。

審議会は、まず、情報収集機能に関わる。そして特に学術的研究に関わる専門的知識等の情報収集機能が期待される。そしてまた、石狩市条例が念頭に置くような、相反する利害が存在する場合の利害調整の場として審議会が位置づけられる場合には、人権保障機能、説得的機能および権利利益保護機能にも関わることとなる。公聴会も、情報収集機能に関わる。公聴会が情報収集機能を有することは、パブリック・コメントにおける意見募集の一手法としてこれが用いられる例があることから、認められるものであろう。ただし、公聴会の場合には、その運営規則において公述人の陳述の場としての制度設計がなされることが一般的であるため、当該案件についての賛否をめぐる討議等の双方向性が弱い面がある。したがって、利害調整の場としての審議会に認められたような人権保障機能、説得的機能および権利利益保護機能については、その制度設計次第ではあるが、部分的にしか認められない傾向がある。パブリック・コメントは、専ら情報収集機能を有するものと考えられる。また、提出意見の考慮や反映という点においては未だ課題の残るパブリック・コメントは、少なくとも、提出意見に対する採否を理由を付して公表するところまでが義務化されている点に鑑みれば、行政が行った最終的な意思決定に関する説明責任を果たすための制度としての性格が強く<sup>26)</sup>、合理性機能や争点整理機能に関わると言えそうである。一方、全員参加型の自由な討議を特徴とするワークショップは、情報収集機能と説得的機能を持つと考えられる。また、当該案件について利害関係を有する住民が参加した場合のワークショップの場合には、人権保障機能および権利利益保護機能を果たしうる面もあるであろう。

以上は、住民参加について従来から整理されてきた諸機能と、現行制度において標準的に用いられつつある各参加手続との関係の整理の試みである。ここで試みたような、各参加手続の機能を踏まえた、各手続の定義等の諸規定をより精緻化した制度設計が今後は求められる<sup>27)</sup>。また、現状のように参加手続の類型が多様化しつつある中では、従来の相互に並列的に説かれて

きた参加の機能論に加え、いかなる場合にいかなる機能を有する手続を設けるべきかという各機能の相互関係の検討も今後の課題として残されているように思われる。

なお、各参加手続と住民参加の機能との関連性の問題からはやや離れるが、いかなる意思決定過程においていかなる参加手続を実施するかを決する場合には、しばしば緊急性を要する案件が適用除外とされる例もあるように、行政の意思決定の迅速性の考慮が求められる場合もあろう。そのような場合には、パブリック・コメントのように約1ヵ月という意見募集期間が区切られている参加手続を用いることが、参加機会を保障しつつ意思決定過程の迅速性をも確保するという特徴を有することも付言しておきたい。

### (3) 参加の権利と合意形成過程の保障

本稿が検討対象とした参加手続は、いずれも、住民投票のように多数決によって事を決する手続ではなく、政策決定権限を有する行政が、広く意見や情報を収集し、これらを考慮に入れた意思決定を行うよう求める手続としての特徴を有する。このような参加手続の場合には、最終的には、住民から提出された意見や情報が、意思決定過程において適切に考慮されたか、そして、最終的な意思決定に意見等が反映されたと認めうるかが問われなければならない。言い換えれば、これは、実際に手続に参加した住民の参加の権利保障と、各手続内部において展開された合意形成過程の実質が保障されなければならないということである。しかし、参加手続における意見等の適切な考慮や反映については、そもそも何をもってそれらが達成されたと判別しうるのか、その基準の明確化が極めて困難であると思われる。その上、本稿が対象としたような政策決定については、事後の司法的救済も容易ではない<sup>28)</sup>。そうすると、いかなる方法によって、参加権と合意形成過程の保障を実現しうるかは、容易には解決し難い問いであると言わざるをえないであろう。

おそらく一つの方策として挙げられるのは、先に述べたような、手続への

参加者のための苦情解決の制度の創設という途である。このような制度を設けることによって、現に実施された参加手続の適正確保のための民主的統制を及ぼしうるからである。そして次に考えられる方策は、各参加手続の実施過程に関する徹底した情報公開・提供である。この点については、すでにパブリック・コメントにおいては、その標準化した具体的手続として、事前および事後の情報公開が義務づけられている。しかし、審議会、公聴会およびワークショップについては、その手続の実施過程において作成すべき情報の類型やこれらの公開に関する規定の整備はさほど進んでいない。手続の実施過程の情報公開は、当該手続が適正に行われたことに関する意思決定権者としての行政の説明責任履行という意義を有すると考えられ、合理的な説明が可能な程度に適切な手続の実施を担保する機能を期待できるものと考えられる。そして、以上のような参加の権利と手続内部における合意形成過程の保障を確実なものとするためには、制度は条例化されるべきであり、インフォーマルな規範形式は克服されねばならない。

そして最後に、このように、参加の権利と合意形成過程の実質を保障するためには、各参加手続について、可能な限り具体的な手続規定を設けることが求められる。現状を見る限り、特に問題となるのは、ワークショップである。一方、これとは対照的に、パブリック・コメントにおいて文書やメール等の形式で提出される間接的な参加が行われる場合には、当該手続実施過程は静態的なものとなることから、具体的な手続規定の整備に馴染みやすい。しかし、ワークショップのように自由闊達な討議の蓄積を特徴とする参加手続においては、手続実施のあり方を法規範によってどこまで制度化すべきか、あるいは制度化しうるかという問題が生じる<sup>29)</sup>。しかし、当該手続が行政の意思決定過程における参加手続として実施される以上、少なくとも手続実施過程の公正性が保障されるに足るだけの手続規定は整備される必要がある。その意味では、やはり現行の参加制度は、この水準を満たすほどの手続規定を未だ有していないと言わざるをえないと考えられる。

## おわりに

本稿では、自治体における参加制度のうち、総合的参加制度の積極的意義を高く評価し、その上で、その制度設計のあり方について、未だ幾つかの発展の余地が残されていることを指摘した。確かに、他の自治体よりも先行して制度化された条例は、後に制度化された条例に比べて、参加制度としては未成熟で不十分な面が存在することはやむをえないであろう。例えば、初期の参加制度である場合には、ワークショップ等の比較的新しい参加手続に関する規定を持たず、あるいは、個々の参加手続についての定義や目的・機能について詳細な規定を置かないものや、これらの各参加手続に関する具体的手続規定を必ずしも十分に整備していないものが見られる。これらの諸問題を抱える参加制度は、今後、本稿で指摘したような参加の権利保障と合意形成過程の実質保障の観点から、さらなる発展が目指されるべきであろう。

また、本稿では、最後に幾つかの法的課題を提起したが、いずれも各々の課題についての総括的な問題提起を行ったにとどまり、具体的な制度設計のあり方までをも提示するものとはなっていない。本稿で提起した諸課題が追求されるべきであるとすれば、いかなる具体的方策が用いられるべきかも含め、さらなる参加制度の発展と、住民自治の一層の充実に向けた検討課題は未だ数多く残されている。

### 注

- 1) したがって、住民投票は、議会の意思決定過程にも及ぶ制度であるため、本報告の対象としない。さらに、行政が行う政策決定に係る意思決定過程への参加を対象とするため、政策の実施や評価の過程への参加も対象外とする。
- 2) これは、このような参加手続の一般的制度には、現実には多彩な名称のものが存在するが、本報告では、これら各制度の内容上、参加手続の一般的制度として当該自治体が制定していると解されるものを、論述の便宜上、参加制度の語で総称するという趣旨である。
- 3) 総務省「地方公共団体における行政手続条例等及び意見公募手続制度の制定状況

- (平成 19 年 10 月 1 日現在) (平成 20 年 2 月 18 日公表)」および「地方公共団体における行政手続条例等及び意見公募手続制度の制定状況 (平成 18 年 10 月 1 日現在) (平成 19 年 3 月 30 日公表)」<http://www.soumu.go.jp/iken/index.html> 参照。
- 4) すでにパブリック・コメントについての一般的制度を有していた自治体について、宇賀克也「行政手続法改正の経緯・概要と地方公共団体の課題」自治研究 81 巻 11 号 (2005 年) 27 頁は、「大多数が要綱等に基づくものである」現状に対し、「条例化を急ぐべきである」と説く。
- 5) 榑原秀訓「住民参加の展開と課題」室井力編『住民参加のシステム改革——自治と民主主義のリニューアル——』(日本評論社, 2003 年) 31~32 頁参照。また、自治体のパブリック・コメントにおいてしばしば対象事項とされている条例案に焦点を当てて議会との関係を指摘するものとして、北村喜宣「議会の軽視か活性化か? ——自治体パブリック・コメント制度と条例案——」産業と環境 29 巻 1 号 (2000 年) 51 頁がある。
- 6) 大久保規子「市民参加・協働条例の現状と課題」公共政策研究 4 号 (2004 年) 35 頁参照。
- 7) 小高剛「行政手続からみた諮問行政」法律時報 58 巻 1 号 (1986 年) 52 頁は、審議会への諮問手続について、「これまで、行政組織法的な観点からの把握が強かったために、手続法的側面からの検討が弱かったことは否定できない」とし、「諮問手続に関する手続法的規律を一般的に定めること」の必要性をすでに提起していた。行手法および情報公開法制定前になされたこの課題については、確かにその後の情報公開の進展の影響で会議の公開のように改善された面も見られるものの、審議会に関する手続法的規律の整備の面においては、未だ多くの課題が残されていると言えよう。
- 8) 現状では、この点に関するルールの標準化は未だ実現していないと思われるが、審議会への「諮問手続を新しい合意形成手続として再構築することが期待される」という立場から、「それを可能にするポイントは、審議会の徹底した情報開示であり、可能な限り、発言者が特定可能なかたちで完全な会議記録が公開されるべきである」ことも提起されている。櫻井敬子・橋本博之『現代行政法〔第 2 版〕』(有斐閣, 2006 年) 190 頁〔橋本執筆〕。
- 9) 榑原秀訓「討議民主主義と参加制度」神長勲・紙野健二・市橋克哉編『室井力先生古稀記念論文集・公共性の法構造』(勁草書房, 2004 年) 90 頁は、わが国の公聴会が「公述人が一方的に陳述するスタイル」が採られているのに対し「説明会においては、質問が出ればそれに答えざるを得ず、公聴会よりも説明会の方が対話の場として機能している」面があるとするものの、説明会の場合には、「手続が通常はルール化されておらず、熟慮・討議の質が保障されない」として、公聴会と説明会の双方についてそれぞれに問題が存することを指摘する。

- 10) 常岡孝好「パブリック・コメント制度と公益決定」同『パブリック・コメントと参加権』（弘文堂、2006年）226頁参照。
- 11) 拙稿「パブリック・コメントの意義と課題」室井力編『住民参加のシステム改革』（日本評論社、2003年）180～181頁参照。
- 12) さしあたり、錦澤滋雄「自由討議の場としてのワークショップ」原科幸彦『市民参加と合意形成』（学芸出版社、2005年）61～90頁参照。
- 13) 例えば、市川市市民等の市政への参加の推進等に関する条例、座間市協働まちづくり条例、和光市市民参加条例等が、この手続について規定している。
- 14) 松下啓一『協働社会をつくる条例』（ぎょうせい、2004年）98～100頁は、参加条例を「① 一般条例・個別条例」、「② 理念原則型条例・総合メニュー型条例」、「③ 市民参加条例・市民参加協働条例」に分類する。これは本報告と観点を異にする面もあるが、敢えて言うならば、個別的参加制度は①の個別条例に、総合的参加条例は③の総合メニュー型条例に対応している。また、大久保・前掲6)論文26頁も、同様の観点から、参加個別型と参加総合型に分類する。
- 15) 狛江市の市民参加と市民協働の推進に関する基本条例4条1項。
- 16) 柏原市まちづくり基本条例6条1項。
- 17) 逗子市市民参加条例4条1項。
- 18) この点に関連して、田村悦一『住民参加の法的課題』（有斐閣、2006年）52頁は、「参加形態や参加の効力に関する規定の内容や仕方によって、その「権利」性には強弱が生じるであろう」と論じている。
- 19) 大久保・前掲6)論文29頁も、「全体としてみると参加権を明記する条例は少数である」とする。
- 20) 例えば、旭川市、鹿児島市、京都市、西東京市、箕面市、和光市等。
- 21) 田村・前掲18)書33頁も、参加の担い手の量的質的な拡大状況を踏まえた上で、「本来、『責任』とは『権限』に付される概念であって、参加主体に『責任』を負わせることは、法的には不要であるばかりか、権限もないのに責任を課するというのは、法的には誤った考え」とであるとして、このような文脈において用いられる「責任」概念について、「法的には不明確である」ことを指摘する。
- 22) さらに同条例では、本稿の対象からは外れるが、「特に重要な政策で市民の意思を直接問う必要があると認める場合」には「市民投票」を実施すると規定している（23条）。
- 23) しかし、旧浜北市のように、協働の権利を規定する条例も見られなくはないが、その場合においても、参加の権利との関係が問題となる。
- 24) 田村・前掲18)書5～7頁参照。
- 25) 小高剛「行政手続と参加」雄川一郎・塩野宏・園部逸夫編『現代行政法大系3（行政手続・行政監察）』（有斐閣、1984年）119～121頁参照。

- 26) 拙稿・前掲 11) 189～190 頁参照。
- 27) 大田直史「まちづくりと住民参加」芝池義一・見上崇洋・曾和俊文編著『まちづくり・環境行政の法的課題』（日本評論社、2007 年）164～170 頁は、まちづくり分野における三つの行政決定（政策決定・計画策定・個別的決定）の各段階について、参加の機能・参加適格者・手続のあり方を論じている。本稿の対象である参加手続に関する一般的制度においても、このような視角からの検討を重ねることが有益であると思われる。
- 28) 常岡孝好「行政立法手続の法制化」ジュリスト 1304 号（2006 年）64 頁は、2005 年改正行手法について、「改正法違反は手続的に違法と評価されるので、この手続違法を是正する手段が何かを考えておく必要がある」として、司法的救済の可能性の検討が必要であることを指摘する。
- 29) 角松生史『公私協働』の位相と行政法理論への示唆——都市再生関連諸法をめぐって——」公法研究 65 号（2003 年）207 頁は、都市計画・まちづくり分野を素材とした分析の中で、法システムの役割について次のように述べている。「法システムは、柔軟性を確保し、絶えず新たな価値に開かれている必要がある」とし、『規定されない言説空間』が不可欠であろう」と。このような指摘は、討議的性格の強い参加手続であればあるほど、その手続の詳細を制度化し難く、制度化することがかえって当該手続の合意形成過程の実質を阻害する可能性すらありうるという、本稿が最終的に辿り着いた疑問にも関わる。